

UNIÃO AFRICANA: A POLÍTICA DA ÁFRICA DO SUL DE MBEKI PARA A ÁFRICA¹

Luiza Bizzo Affonso²
Vitor Ferreira Lengruber³

Introdução

Marcado por tragédias que reforçam estereótipos sobre si, especialmente os que o retratam como dependente dos países desenvolvidos e incapaz de solucionar seus próprios dilemas, o continente africano ainda se apresenta no século XXI com desafios relacionados à fome e às calamidades humanitárias, mais recorrentes em algumas regiões do que em outras. Como resposta, surgem, logo no começo do segundo milênio, iniciativas para lidar com essas questões, principalmente por parte da África do Sul. Nesse sentido, é possível realizar o seguinte questionamento: quais medidas políticas e econômicas foram adotadas pelo continente africano, a fim de combater esses problemas?

Fundamentado na revisão bibliográfica de fontes secundárias qualitativas pertinentes ao tema e na análise de fontes primárias, como discursos e documentos oficiais da Organização da Unidade Africana, a proposta do presente artigo é demonstrar as alterações da dinâmica política e econômica, materializada nos diferentes princípios incorporados pela Organização da Unidade Africana (1963) e pela União Africana (2001), as duas principais organizações de cooperação política, econômica e social em nível continen-

¹ Este trabalho possui contribuições feitas por debatedores após a apresentação da pesquisa em dois eventos: *África e Educação: avanços, desafios e realidades*, organizado pela Universidade Católica de Petrópolis, e *III Encontro Regional Sudeste da Associação Brasileira de Estudos da Defesa*, ocorrido na Universidade Federal Fluminense em outubro de 2019.

² Faculdade de Relações Internacionais, Universidade Católica de Petrópolis. Petrópolis, Brasil. E-mail: luiza.affonso@ucp.br

³ Faculdade de Relações Internacionais, Universidade Católica de Petrópolis. Petrópolis, Brasil. E-mail: vitor.lengruber@gmail.com

tal, ocorrida na África no início do século XXI. Especificamente, o objetivo é apresentar a mudança das diretrizes, em termos políticos e econômicos, adotada pela União Africana no momento de passagem para o novo milênio e o protagonismo da África do Sul, durante a administração de Thabo Mbeki (1999-2008) ao longo desse processo. O recorte histórico, portanto, é datado de meados da década de 1990 ao fim do mandato presidencial de Mbeki, em setembro de 2008.

Para isso, o estudo assume a seguinte hipótese: para além das questões conjunturais, que, em certa medida, demandam soluções para os novos desafios postos à África no período, as alterações na orientação política e econômica africana, observadas durante a transição da Organização da Unidade Africana para a União Africana, no princípio dos anos 2000, possuem notável influência da África do Sul.

Para a melhor compreensão dos argumentos tratados no decorrer das páginas, o artigo será dividido em quatro seções. Enquanto a primeira fará a contextualização histórica do continente africano na chegada para o século XXI, a segunda apresentará a popularização do termo “Renascença Africana” por meio do então presidente sul-africano, Thabo Mbeki. Por fim, exemplos materiais das transformações institucionais serão expostos na última parte, seguida por reflexões finais.

África no século XX: do pan-africanismo ao afro-pessimismo

A dominação europeia na África, datada da Conferência de Berlim, em 1885, até meados da década de 1960, totalizou cerca de 75 anos. Por quase todo esse período, o continente esteve sob controle das potências industriais europeias, chegando ao fim da Segunda Guerra Mundial com apenas quatro Estados – nominalmente, pelo menos – independentes: Egito, Etiópia, Libéria e União da África do Sul (Meredith 2017; Pereira, Ribeiro e Visentini 2014). Entretanto, o extenso histórico de interferência europeia no continente não se inicia em 1885, uma vez que essa remonta à escravização de pessoas e seu tráfico no Oceano Atlântico, ainda no século XVI (Fonseca 2015; Macedo 2018).

O enfraquecimento dos antigos impérios coloniais, especialmente o francês e o inglês, e sua consequente incapacidade de se manterem fortalecidos, em função da destruição física, política e econômica causada pela Segunda Grande Guerra (1939-1945), surtiram impactos profundos no continente africano (Otávio 2013). Assim, grande parte da África entrou na segunda

metade do século XX “sob controle de quatro potências coloniais europeias – Inglaterra, França, Bélgica e Portugal –, todas presumindo que as trajetórias que haviam escolhido para suas colônias africanas iriam durar” (Meredith 2017, 543).

Soma-se a isso, desenvolve Martin Meredith (2017), a participação dos exércitos coloniais em relevantes teatros de guerra do conflito e sua colaboração econômica nos crescentes centros urbanos coloniais. Se a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, no início do século, já anunciavam o princípio do declínio do empreendimento colonial europeu e influenciavam movimentos políticos em defesa da emancipação dos povos colonizados, os impactos e resultados da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial impulsionaram ainda mais esse processo (Pereira, Ribeiro e Visentini 2014).

Faz-se necessário, antes de explorar as lutas de libertação nacional que eclodiram na África a partir da década de 1950, o estudo do pan-africanismo, principal elemento catalisador dos processos de independência no continente (Otávio 2013). Ainda que sua origem seja mais definida, o consenso em torno de um entendimento único de pan-africanismo ainda é algo almejado (Iroulo 2017). Surgido nas Américas entre os séculos XVIII e XIX, o pan-africanismo teve como finalidade central lutar contra a escravidão e a dominação branca. Na África, o pan-africanismo, já como movimento político-filosófico mais denso, pode ser datado a partir da “invasão da Etiópia pela Itália fascista, em 1935, assim como e, sobretudo, ao quinto Congresso Pan-africano reunido em Manchester, em outubro de 1945”, onde, pela primeira vez, o número de representantes africanos era majoritário (Chanaiwa e Kodjo 2010, 897; Mazrui 1967 *apud* Ahluwalia 2002).

O pan-africanismo, como força integrativa que busca a cooperação cultural, política e econômica no continente, pode ser entendido por meio de três estágios distintos: o estágio colonial, entre 1935 e 1957; o estágio da independência, com caráter de libertação; e um terceiro estágio, iniciado na década de 1970, no qual o pan-africanismo “foi sobremaneira reforçado pelas espetaculares mudanças ocorridas na economia mundial e pelas pesadas repercussões destas mudanças nas economias africanas”, tendo como principal propósito encontrar soluções para o desenvolvimento africano (Chanaiwa e Asante 2010, 873). Desse modo, pode-se compreender o pan-africanismo ao observar seu núcleo comum: a libertação econômica, política e social do continente, tal qual sua união para alcançar esta meta (Iroulo 2017).

O quinto Congresso Pan-africano (Manchester, 1945), supracitado, é considerado o marco da primeira fase. O evento contou com a participação de figuras importantes, tais como Peter Milliard (Guiana), R. T. Makonnen

(Antilhas), Kwame N’Krumah (Gana), George Padmore (Trinidad e Tobago), Peter Abrahams (África do Sul), Jomo Kenyatta (Quênia) e o estadunidense W. E. B. Du Bois (Chanaiwa e Kodjo 2010). As deliberações e declarações feitas no Congresso, direcionadas às administrações coloniais, reivindicavam os seguintes pontos: a emancipação e independência total dos africanos, e outros grupos raciais; o fim imediato de leis discriminatórias e raciais, assim como o trabalho forçado; a liberdade de associação e de expressão; igualdade salarial para cargos equivalentes; e direitos políticos e sociais, como assistência médica e educação⁴.

A passagem das sociedades africanas para a fase de lutas de libertação nacional tem como fundamento a independência de Gana que, no passado, havia se tornado a “colônia modelo”, *status* almejado por outras colônias na África. Sob a orientação de Kwame N’Krumah, e seu partido, *Convention People’s Party*, a população da Costa do Ouro adquiriu sua independência em março de 1957, adotando o nome de um antigo império africano (Meredith 2017).

No entanto, para N’Krumah, a independência de seu povo em relação à Inglaterra não representaria seu potencial emancipatório caso permanecesse como um evento isolado no continente. “Segundo ele, como declarou na noite da conquista da soberania pelo seu país, a independência de Gana não tinha sentido senão na perspectiva de uma libertação completa do continente africano” (Chanaiwa e Kodjo 2010, 900).

Três anos após a conquista da autonomia ganense, no chamado *Ano Africano*, outros povos também vivenciaram a mesma experiência. Em 1960, inúmeras colônias⁵ promoviam seus respectivos processos de independência em relação às metrópoles europeias. Entre 1961 e 1966, Serra Leoa, Tanzânia, Uganda, Ruanda, Burundi, Quênia, Gâmbia, Botsuana e Lesoto também entravam no grupo de recém-libertos (Macedo 2018).

Assim, o próximo passo da luta contra a dominação colonial era debatido: a adoção de uma estratégia de emancipação organizada em escala continental (Iroulo 2017; N’Krumah 1969). Mesmo após o desenvolvimento das lutas de libertação nacional, ingerências coloniais ainda eram evidentes

4 Na África do Sul, por exemplo, o *Native Urban Act* e o *Native Affairs Act* foram leis aprovadas em 1923. A primeira limitava a “possibilidade de os negros se instalarem em cidades consideradas redutos brancos”, enquanto a segunda “coroou o complexo estabelecimento de uma legislação segregacionista, regulando o sistema de exploração do trabalho negro” (Pereira 2012, 57).

5 Camarões, Congo-Brazzaville, Gabão, Chade, República Centro-Africana, Togo, Costa do Marfim, Daomé (atual Benim), Nigéria, Níger, Alto Volta (atual Burkina Faso), Senegal, Mali, Madagascar, Somália, Mauritània e Congo Belga.

no continente. Exemplo disso, como apresenta N’Krumah em *Neocolonialismo: último estágio do imperialismo* (1967), pode ser observado na tentativa europeia de fragmentar a África após o início da descolonização. O objetivo, segundo o autor, era garantir interesses corporativos e acesso ao grande mercado africano.

Em nível global, tais estruturas podem ser observadas em algumas instituições internacionais, como os Mandatos da Liga das Nações, autorizações que permitiam a continuação da administração colonial sobre os territórios por período de tempo indefinido (Pereira, Ribeiro e Visentini 2014), e o Conselho de Tutela das Nações Unidas, cuja finalidade era supervisionar a administração de territórios sob tutela da comunidade internacional (ONU 2019). Isso demonstra a continuidade do pensamento Orientalista, exposto por Edward Said (2007), traduzido de maneira clássica por Marx como “eles não são capazes de representar a si mesmos, necessitando, portanto, ser representados” (Marx 2011, 143). Para mais, conforme o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães (2001), a expansão das agências internacionais, como a ONU, FMI e Banco Mundial, é uma das estratégias adotadas por *estruturas hegemônicas de poder*, conceito proposto pelo autor para se referir ao cenário e à dinâmica internacional assimétrica em que atuam os Estados, para perpetuar a relação centro-periferia na política internacional. Segundo Guimarães, tais organizações, concebidas como neutras e universais, se empenhariam em normatizar e sancionar o comportamento no campo internacional de acordo com os interesses das grandes potências que as lideram.

Dessa forma, surgiram dois grupos com a meta comum de romper com as estruturas de dominação herdadas do imperialismo: o Grupo de Casablanca (Guiné, Egito, Mali, Marrocos, Líbia, governo exilado da Argélia e Gana) e o Grupo de Monróvia ou Brazzaville (Serra Leoa, Etiópia, Nigéria e Libéria). Enquanto o primeiro buscava a criação dos Estados Unidos da África, com a planificação e centralização do desenvolvimento econômico, além de formar um sistema de segurança continental, o Grupo de Monróvia/Brazzaville defendia uma estratégia de caráter mais moderado e de respeito à soberania e integridade territorial dos Estados independentes (Otávio 2013; Pereira, Ribeiro e Visentini 2014).

A influência do Grupo de Monróvia pode ser observada no “respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado e seu direito inalienável de existência independente”⁶ (OUA 1963, 4), um dos princípios fundadores da Organização da Unidade Africana (OUA). Criada em 1963, em

6 “Respect for the sovereignty and territorial integrity of each state and for its inalienable right to independent existence”.

Addis Abeba, capital da Etiópia, a organização tinha o objetivo de coordenar esforços para melhorar a qualidade de vida dos povos africanos; erradicar toda a forma de colonialismo do continente; defender o direito à soberania, integridade territorial e independência e promover a união e solidariedades entre Estados africanos.

A atuação da OUA como mediadora se mostrou eficiente em questões de estabelecimento de fronteiras entre seus Estados-membros, mas, em outras situações, divergências e hesitações acabaram revelando sua fragilidade e, consequentemente, causando seu enfraquecimento. É justamente a possibilidade de os Estados agirem dentro de um sistema realista, onde não há, em função da anarquia internacional, mecanismos legítimos de constrangimento às ações estatais, que contribuiu para situações de calamidade humanitária no continente após 1963 (Farmer 2012; Macedo 2018; Paterson 2012 *apud* Rabelo e Guimarães 2014). Com o propósito de combater tais ocorrências, já em 1992, por exemplo, Salim Ahmed Salim, Secretário-Geral da instituição no período, submeteu uma proposta ao Conselho de Ministros da OUA, *Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*. O Mecanismo, cujo principal objetivo era a antecipação e prevenção de conflitos, mediante o engajamento em missões de *peace-making* e *peace-building*, foi um dos pontos incorporados à jurisdição da OUA em junho de 1993, na Declaração do Cairo, que também comemorava o 30º aniversário da organização (OUA 1993).

Além da ausência de um dispositivo institucional para lidar com as questões supracitadas, a Guerra Fria, devido à importância estratégica de Estados aliados na dinâmica bipolar de competição por zonas de influência, também contribuiu para a permanência de governos autoritários no continente. EUA e URSS admitiam, quando não incentivaram, regimes como os instalados na Arábia Saudita, Kuwait, Chade e Guiné Equatorial (Hobsbawm 1995; Pereira 2012; Pereira, Ribeiro e Visentini 2014). Para mais, a disputa estadunidense e soviética pelo apoio de governos africanos aliados ofertou ao continente uma série de programas de assistência, de diversas matrizes, e contribuiu para o reforço das fronteiras, artificialmente estabelecidas pela Europa no século XIX, dos Estados africanos. Por influência de Washington e Moscou, tais demarcações foram mantidas após o reconhecimento das independências pela comunidade internacional (Guimarães 2001). Decorrente disso, o cenário da África a partir dos anos 1970, em grande medida, é caracterizado pela ascensão e consolidação de regimes autoritários, exemplo de Togo, Daomé (Benin), Alto Volta (Burkina Faso) e República Centro-Africana (Meredith 2017).

Na esfera da economia internacional, o período também é marcado pelas crises do petróleo, em 1973 e 1979, e o desmoronamento do Estado de

Bem-Estar Social, acontecimentos que, dada a pauta exportadora restrita dos Estados africanos e a contração do consumo europeu, puseram em xeque a continuidade do desenvolvimento econômico africano (Fonseca 2015). O índice de crescimento econômico da África subsaariana entre 1973 e 1983, por exemplo, caiu de 4.38% para o negativo de -2.49%, somente voltando a taxas estáveis de crescimento em 1996 (World Bank 2019).

Outro elemento que representa o teatro africano no último quarto do século XX, como aponta o relatório *Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization?*, publicado pela *United Nations Conference on Trade and Development* (2005), é a incorporação dos programas de reforma econômica desenvolvidos pelas instituições financeiras internacionais, como o FMI e Banco Mundial, e baseados no neoliberalismo do Consenso de Washington. Além de chamar atenção para a absorção de programas liberalizantes de forma acrítica, não levando em consideração a disparidade entre os níveis de desenvolvimento dos países, o documento destaca tendências à desindustrialização dessas economias.

O Genocídio de Ruanda (1994), retratado em *Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias*, de Philip Gourevitch (2006), parece exemplificar as últimas duas décadas do século XX na África. O período, que também presencia a Segunda Guerra do Congo (1998-2003), conhecida como a Guerra Mundial Africana, demonstra o processo de conversão de um notável otimismo, experimentado durante a descolonização, para um crescente pessimismo em relação ao futuro da região (Castellano da Silva 2012; Döpcke 2002).

A crescente onda de otimismo e autoconfiança notada no continente africano a partir da década de 1960, após o início dos processos de conquista das independências em relação às antigas metrópoles europeias, encontra na ascensão de regimes autoritários e no desenvolvimento de uma crise econômica um empecilho para sua continuação. Dessa forma, nesse momento, a palavra recorrente na comunidade internacional para designar o futuro do continente, após uma reviravolta de expectativas que se desenrolou por pouco mais de três décadas, é clara por si só: afro-pessimismo.

O protagonismo sul-africano durante a administração Mbeki

Um importante marco para o continente africano na década de 1990 é a transição democrática da África do Sul. O rompimento do regime de

apartheid é simbolizado pela histórica eleição de 1994, em que, pela primeira vez na história do país, negros puderam votar (Pereira 2012). A escolha de Nelson Mandela como primeiro presidente de uma África do Sul democrática tornou-se símbolo da integração do país à comunidade africana e da vitória negra sobre regimes segregacionistas, além de manter vivo resquícios de otimismo para o combate ao afro-pessimismo (Vale e Maseko 1998).

Ainda como vice-presidente do governo Mandela, Thabo Mbeki, presidente da África do Sul entre 1999 e 2008, articula uma estratégia para “construir um contrapeso à imagem amplamente divulgada da África como um continente incapaz de combater suas mazelas e passivo ao surgimento de governos ditatoriais” (Otávio 2013, 94). Sua proposta, a chamada “Renasceça Africana”, ganha nome e forma durante um discurso feito na Universidade das Nações Unidas, em 1998, intitulado *The African Renaissance, South Africa and the World*. Nota-se que o termo possui antecedentes na história, em autores como Nnamdi Azikiwe, Cheikh Anta Diop e Pixley Seme, mas é popularizado por Mbeki a partir dos anos 1990 (Adebajo 2016).

Segundo Mbeki (1998), a autoestima africana para alterar sua imagem perante a comunidade internacional adviria de uma relação umbilical entre o passado e o futuro. Isso é observado em Landsberg e Hlophe (1999), que apresentam duas dimensões do projeto e seu caráter histórico e multifacetado. A primeira dimensão deriva de uma visão conservadora que advoga o retorno às raízes e valores da África pré-colonial, pois havia o entendimento de que isso reorientaria o continente a um futuro próspero. A segunda, coloca no âmbito do renascimento a democratização e o desenvolvimento econômico, necessários para criar um ambiente estável para a paz e atividade econômica sustentável. Segundo Iroulo (2017), a Renasceça Africana representa não só o desejo em modificar o retrato do continente, combatendo a estagnação democrática e econômica característica do afro-pessimismo, mas também a busca por independência política e econômica, integração regional e aumento da qualidade de vida.

O anseio por essa libertação genuína, aspiração que norteia os africanos contemporâneos, demanda dois elementos cruciais para seu sucesso. O primeiro é a consolidação e manutenção de sistemas de boa governança, baseado em democracias multipartidárias e eleições periódicas, e a adoção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A intenção era simples: prevenir a ocorrência de casos como o de Ruanda, Libéria e Somália, que marcaram a transição africana para o século XXI (Mbeki 1998).

O segundo elemento indispensável para a restauração da dignidade africana é a erradicação da fome, conquista fundamental para reagir às expres-

sões que representam a África como local exclusivamente dependente de caridade externa. De acordo com Mbeki (1998), essa vitória viria por meio da modernização econômica, com políticas que garantissem investimentos externos e encorajassem o setor privado, reduzindo a participação estatal na economia.

Ainda no discurso, Mbeki condiciona o sucesso da Renascença Africana à sua elaboração pelos próprios africanos, realçando o fracasso da importação inflexível de modelos externos, “como as reformas estruturais conduzidas pela genialidade liberal, os planos de reestruturação conduzidos pelos economistas do Ocidente ou mesmo a cópia em papel carbono do socialismo real e do modelo do partido único de matriz stalinista” (Saraiva 2008, 92).

Nesse sentido, encontra-se a divergência entre o pan-africanismo e a Renascença Africana, pois, ainda que ambos preguem a importância da integração da África para o enfrentamento de seus desafios, principalmente o de desenvolvimento econômico, a Renascença Africana “incentiva os países africanos a aceitarem o mundo globalizado e seus condicionantes, a relacionarem democracia com desenvolvimento econômico e a forjarem parcerias com os países industrializados” (Otávio 2013, 94).

Dessa forma, é possível interpretar a Renascença Africana de três maneiras (Evans 1999 *apud* Ahluwalia 2002). A primeira versão coloca a Renascença Africana como mero instrumento político para consolidar a posição de Thabo Mbeki na África do Sul. Desejando demonstrar que o país não cairia em desgraça após a saída de Mandela da presidência, Mbeki recorre a imagens romantizadas de uma África anterior à colonização para sair das sombras de Mandela e endossar seu lugar (Adebajo 2016).

A segunda interpretação retrata Mbeki como um radical africanista que almeja reconstruir a identidade do continente com a meta de colocar a África em seu lugar de direito no campo internacional. Essa análise argumenta que Mbeki estaria seguindo o trabalho de Kwame N’Krumah, sendo a Renascença Africana a conclusão do movimento pan-africanista. Adekeye Adebajo (2016), por exemplo, lista, dentre outras semelhanças, a tentativa de construção de Estados modernos, como instrumento para a restauração da glória ancestral africana, como ponto comum entre os dois líderes.

Por fim, a última leitura enxerga Mbeki como o modernizador que tornaria o continente africano competitivo internacionalmente e poria fim a sua marginalização durante o aprofundamento da globalização. É justamente nesse contexto que a África do Sul, com seu capital e infraestrutura, se colocaria como líder nata do continente, visão que é festejada pela comunidade empresarial sul-africana e recebida com cautela pelos vizinhos africanos (Vale

e Masejo 1998; Murthy, Soares e Vernoeven 2014). A suposta representação da África por Pretória pode ser exemplificada na associação do país ao grupo dos BRICS, que, em 2011, acrescenta a letra “S” oficialmente⁷. Superficialmente, os principais esforços do grupo, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, são voltados para a democratização da ordem mundial consolidada com o fim da Guerra Fria (Stuenkel 2017).

Neste sentido, Wolfgang Döpcke (2002) enfatiza que a Renascença Africana não deve, de maneira alguma, ser entendida como mero humanitarismo da África do Sul em apreciar as sociedades africanas usufruindo as vantagens da modernização política e econômica. Seja para garantir interesses econômicos deste país ou apresentar uma África “palatável aos gostos ocidentais”, a Renascença Africana deve ser entendida como parte da estratégia política da África do Sul para a África. Ainda, segundo o autor, este argumento explicaria o empenho de Pretória em ser o maior protagonista na criação de um projeto modernizador, supostamente progressista e neutro, em nível continental.

Combinado ao cenário de afro-pessimismo com a orientação de política externa sul-africana, o contexto descrito permitiu a influente atuação da África do Sul como arquiteta da União Africana e de seus projetos, especialmente a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Adebajo 2016; Landsberg 2007). Desse modo, enfatiza-se a hipótese central deste trabalho, de que as alterações observadas no momento de transição da OUA para a UA possuem grande influência sul-africana.

União Africana e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África

A adoção do princípio de inviolabilidade da soberania nacional por parte da OUA possibilitou a ocorrência de crises humanitárias e golpes de Estado por todo o continente (Meredith 2017). Nota-se que a dinâmica bipolar da Guerra Fria também contribuiu para a ascensão desses regimes, apoiados tanto pelo bloco capitalista, liderado pelos EUA, quanto pelo comunista, sob liderança da URSS (Macedo 2018).

Em consonância com o projeto de orientação política da África do Sul no período, o conturbado cenário africano no início século XXI motiva a criação de uma instituição capaz, efetivamente, de solucionar os desafios apresentados (Adebajo 2016; Landsberg 2007). Assim, com o objetivo de com-

7 A letra S é incluída devido ao nome do país em inglês, *South Africa*.

bater a marginalização econômica no processo de globalização, problemas relacionados à boa governança e o endividamento internacional, além de promover a paz através dos princípios democráticos, é criada, em 2002, como aprofundamento da OUA, a União Africana (OUA 2000; Akokpari 2016).

Justamente por conta de seu caráter de intervencionismo humanitário, aliado ao princípio de “não indiferença”, predecessor do *Responsibility to Protect*⁸, uma vasta literatura acadêmica coloca a União Africana como a materialização dos ideais da Renascença Africana (Adams 2014; Murthy, Soares e Vernoeven 2014). Mesmo prevendo a defesa da soberania e o respeito pela integridade territorial dos Estados-membros, a UA enxerga, no artigo 4º do Ato Constitutivo da União Africana, como um importante mecanismo, para a manutenção da estabilidade, paz e segurança no continente africano, o direito da organização “intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”. Além disso, a instituição também garante, no artigo 30º do mesmo documento, a suspensão de “governos que ascendam ao poder por meio de meios inconstitucionais” (OUA 2000, 8, 19)⁹.

A diluição e a relativização da soberania nacional em prol dos indivíduos e da segurança, simultaneamente com a incorporação de princípios democráticos e respeito pelos direitos humanos, previstos na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, também encontra materialização na estruturação da Arquitetura Africana de Paz e Segurança (Döpcke 2002; Haffner e Viana 2013). Seu principal órgão, o Conselho de Paz e Segurança da UA (CPS), opera de forma semelhante ao Conselho de Segurança da ONU, autorizando operações necessárias para evitar crimes contra a humanidade e violações de direitos humanos (Murthy, Soares e Vernoeven 2014). O instrumento, criado para implementar as decisões do CPS, é chamado de

8 Cunhado em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, em inglês), o conceito, Responsabilidade de Proteger, em português, foi adotado por unanimidade pelos chefes de Estado e governo na Cúpula Mundial da ONU, em 2005. Naquela ocasião, os líderes de Estado demonstraram disposição em prestar ações rápidas e coletivas para proteger uma população contra crimes de guerra, limpeza étnica e ameaças de genocídio quando for evidente a ineficácia de meios pacíficos para a resolução de tais problemas ou o fracasso das autoridades nacionais em salvaguardar a vida da própria população. Assim, ficava-se estabelecido que seria responsabilidade da comunidade internacional garantir a segurança humana, mesmo se, para isso, fosse necessário romper a soberania nacional de Estados incapazes, senão violadores, de proteger sua população (Stuenkel 2017).

9 O Sudão, por exemplo, foi suspenso da União Africana, em junho de 2019, após a escalada das tensões entre militares e civis, intensificadas com a queda do antigo ditador sudanês, Omar al-Bashir (Burke 2019).

African Standby Force (ASF), uma força multinacional africana, cujo quartel-general se localizaria em Addis Abeba, Etiópia, composta por cinco brigadas regionais. A ASF, que também encontra nas operações de *peacekeeping* e *peacebuilding* uma fração de seu escopo de atuação, deveria entrar em ação até 2010 (Geldenhuis 2010).

Aplicando esses preceitos à realidade, foram expedidos, desde a criação da UA, quatro missões da organização e autorizados nove mandatos para Operações de Apoio à Paz (African Union 2019). Destaca-se, por exemplo, a Missão Africana no Burundi (AMIB), criada em 2003 com substancial participação de oficiais etíopes, moçambicanos e sul-africanos. Em 2004, a AMIB é substituída pela Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB), como consta na resolução 1545 do Conselho de Segurança da ONU (UNSC 2004). Valem ser apontadas, também, a Missão da União Africana no Sudão (AMIS) e a Missão da União Africana na Somália (AMISOM), aprovadas, respectivamente, em 2004 e 2006. Após receber apoio logístico da ONU por cerca de três anos, o gerenciamento da AMIS é transferido para a Operação Híbrida das Nações Unidas e União Africana em Darfur (UNAMID), cujo mandato, tal qual da AMISOM, foram renovados em 2019 (AMISOM 2019; ISS 2019; UNAMID 2019).

Ao analisar um dos principais projetos da União Africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), percebe-se, de forma mais explícita, o grande protagonismo de Pretória na estruturação da nova dinâmica política e econômica na África. Apoiado por Nigéria, Argélia e Egito, Mbeki institucionaliza os ideais da Renascença Africana em um programa de desenvolvimento socioeconômico continental, o *Millennium Partnership for the African Recovery Program* (MAP), que durante muito tempo concorre com o *Omega Plan*, proposta similar de Abdoulaye Wade, presidente senegalês no período (Döpcke 2002). Em 2001, as duas propostas são compiladas na *New African Initiative* (NAI), rebatizada de NEPAD e ratificada pelos Estados-membros da União Africana, em 2002, como estratégia de desenvolvimento continental para o século XXI (African Union 2019).

Relacionando desenvolvimento sustentável, segurança e democracia (Pereira, Ribeiro e Visentini 2014), o principal objetivo da NEPAD é fornecer um mecanismo comum, chefiado pelos líderes africanos, para erradicar a pobreza; promover o crescimento sustentável do continente; interromper a marginalização da África na globalização; acelerar o empoderamento feminino e integrar o continente à economia global (African Union 2019).

A partir disso, Döpcke (2002) defende que para entender a NEPAD, é necessário interpretá-la em três contextos distintos. O primeiro contexto é o de inserção global da África no século XXI, uma vez que seus inventores

propunham retomar o maior protagonismo internacional a partir da negociação entre chefes de governo africanos e os líderes de Estados desenvolvidos. Portanto, a estratégia da NEPAD aceita, e internaliza à sua proposta, a globalização liberal, tratando-se, na verdade, de uma espécie de “africanização” das propostas ocidentais. Tal “africanização” também é perceptível na inclusão de um “conjunto de valores político-sociais como democracia, direitos humanos e *good governance*” (Döpcke 2002, 149).

O segundo cenário de interpretação é a política externa sul-africana após a queda do *apartheid*. O autor observa na Renascença Africana a incorporação de valores da luta contra o *apartheid* e da nova África do Sul, o que transforma a Renascença Africana em instrumento da política externa sul-africana. Como já comentado, isso explicaria o desejo de Mbeki em ser o ator que transformará e liderará a África no século XXI, sob um projeto de modernização doméstico e continental.

Outra interpretação que pode ser feita nessa análise, é o reflexo da face econômica da África do Sul em sua interação com a África. Uma vez que diversos países africanos recebem seus manufaturados, a adoção da NEPAD por parte desses Estados seria de tamanho benefício para a comunidade empresarial sul-africana. Dessa forma,

a insistência de Mbeki na divulgação do African Renaissance, de que o futuro da África do Sul seja intrinsecamente ligado àquele do continente inteiro não somente reflete uma preocupação com a imagem que o Ocidente tem da África, de uma junção entre África do Sul e continente, mas revela em primeiro lugar os interesses econômicos deste país (Döpcke 2002, 151).

Como destaca Joseph Nye (2002), a criação de um sistema de valores e princípios comuns é um notável instrumento para a manutenção da estabilidade política e crescimento econômico. Portanto, acredita-se que a institucionalização da Renascença Africana fez parte dos cálculos estratégicos sul-africanos, para garantir a segurança política e econômica da África, bem como para alterar a imagem do continente perante o sistema internacional. Desse modo, verifica-se a preponderância sul-africana na construção da nova dinâmica política e econômica africana no início do século XXI, especialmente na ordenação da União Africana e da NEPAD.

Conclusão

O presente trabalho buscou responder o seguinte questionamento: houve participação de Pretória na incorporação de novos paradigmas políticos e econômicos, materializados na mudança de postura da União Africana em relação à soberania nacional, por exemplo, por parte do continente africano no século XXI? A resposta afirmativa para essa pergunta encontra respaldo em três argumentos.

O primeiro, baseia-se na necessidade de adoção de um novo modelo de orientação política e econômica pela África no final da década de 1990. A consolidação de uma ordem mundial liberal e a marginalização do continente no processo de interdependência econômica, além da atenuação da importância estratégica do continente africano, disputada pelos EUA e pela URSS durante a bipolaridade da Guerra Fria, apresentaram aos Estados africanos novos desafios. Tais problemas encontraram solução na Renascença Africana, popularizada por Mbeki ainda como vice-presidente do governo de Nelson Mandela. Como percebido, sua base de sustentação relacionava a revisitação do passado pré-colonial a partir de democracias multipartidárias e reformas econômicas liberalizantes.

O segundo, em grande parte devido ao cenário de afro-pessimismo e à urgência de participar da globalização de forma ativa, fundamenta-se na institucionalização da Renascença Africana na União Africana. Essa institucionalização pode ser observada tanto em seus projetos socioeconômicos, como a NEPAD, como em sua nova postura em relação a potenciais intervenções em nome da segurança humana e manutenção da paz no continente.

Por fim, também se observou o intenso empenho sul-africano na disseminação das reformas propostas e na estruturação da União Africana. Da mesma forma, no campo bilateral, Mbeki engajou-se como mediador de crises políticas no período em que esteve à frente da presidência sul-africana, como na República Democrática do Congo, Zimbabuê e Costa do Marfim.

A teia de argumentos apresentados, além de confirmar a hipótese de notável atuação sul-africana na estruturação da dinâmica política e econômica africanas no século XXI, também permite a conclusão de algo mais: os movimentos de Pretória não eram despercebidos, mas absorvidos com cautela por inúmeros governos africanos que enxergavam tais jogadas como tentativas de consolidação de uma hegemonia regional.

Um dos obstáculos, reconhecido pelo próprio Mbeki, que dificultam o reconhecimento da África do Sul como representante da África em fóruns internacionais, responsabilidade delegada, em grande medida, pela

comunidade internacional durante as negociações pelo fim do *apartheid*, é a assimetria econômica, e suas consequências, entre o país e o continente. Enquanto, desde a década de 1990, a sociedade sul-africana percebe com maus olhos imigrantes provenientes de outros países africanos¹⁰, especialmente dos vizinhos ao norte e leste, governantes africanos temem a inundação de suas economias por manufaturados sul-africanos¹¹. Neste sentido, um último ponto merece destaque.

Em 29 de janeiro de 2018, foi adotado, pela União Africana, em função seu principal programa, *Agenda 2063: The Africa We Want*¹², o Protocolo *Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*, projeto iniciado ainda em 1991, com a antiga OUA. Semelhante ao Acordo de Schengen da União Europeia, o protocolo assinado na Etiópia estabelece, no artigo 6º (1), o direito de cidadãos de um determinado Estado-membro da UA entrar, ficar, se mover e sair do território de outro Estado-membro, no qual estaria vedado aos Estados receptores, de acordo com o artigo 3º (2a) do tratado, qualquer tipo de discriminação em relação a essas pessoas. Além disso, também deve-se observar o desenvolvimento da *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA), bloco continental de livre comércio que entrou em vigor em maio de 2019, quatorze meses após sua assinatura por 54 dos 55 membros da UA em março de 2018. Em um artigo publicado pelo Fundo Monetário Internacional no mesmo mês de implementação da AfCFTA, por exemplo, destaca-se que, entre 2000 e 2017, o comércio intra-africano teve como principal objeto de troca produtos manufaturados, provenientes, principalmente, da África do Sul, seguida de Quênia e Costa do Marfim. Estas questões exemplificam um dos desafios enfrentados há anos por Pretória: o *trade-off* imigração-economia.

10 Sugestão de leitura: Neocosmos, Michael. 2010. *From 'Foreign Natives' to 'Native Foreigners': explaining Xenophobia in Post-Apartheid South Africa*.

11 Sugestão de leitura: Geldenhuys, Deon. South Africa: the idea-driven foreign policy of a regional power. In: Flermes, Daniel (Coord.). *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010, p. 151-168.

12 Sugestão de leitura: African Union. *Agenda 2063: The Africa We Want*. 2019. <https://au.int/en/agenda2063/overview>.

REFERÊNCIAS

- Abrego, Lisandro et al. 2019. “The African Continental Free Trade Agreement: welfare gains estimates from a general equilibrium model”. International Monetary Fund.
- Adams, Simon. 2014. Speech by Dr. Simon Adams at the International Conference on Genocide Prevention. From Non-Intervention to Non-Indifference: The Responsibility to Protect, the United Nations and the Prevention of Genocide.. <http://www.globalr2p.org/media/files/belgiumr2pspeech.pdf>.
- Adebajo, Adekeye. 2016. Thabo Mbeki. Athens: Ohio University Press.
- African Union. 2000. Acto Constitutivo da União Africana. https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_p.pdf.
- _____. 2019. Agenda 2063: The Africa We Want. <https://au.int/en/agenda2063/overview>
- _____. 1993. Declarations and Resolutions adopted by the twenty-ninth ordinary session of the Assembly of Heads of State and Government. https://au.int/sites/default/files/decisions/9538-1993-ahg-res_218-227_xxix_e.pdf
- _____. 2019. New Partnership for Africa’s Development (NEPAD). <https://au.int/en/organs/nepad>.
- _____. 1963. OUA Charter.. https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf.
- _____. 2018. Protocol to the treaty establishing the African Economic Community relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf.
- _____. 2019. The Peace & Security Council. <https://au.int/en/psc>.
- _____. 2019. Trade and Industry. <https://au.int/en/ti>.
- Ahluwalia, Pal. 2002. “The struggle for African identity: Thabo Mbeki’s African Renaissance”. *African and Asian Studies*, Leiden, n.4, p.265-277.
- Akokpari, John. 2016. “África do Sul e a arquitetura de paz e segurança da União Africana: velhas responsabilidades e novos desafios”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Rio Grande do Sul, n.2, v.1, p.30-50.

- AMISOM. 2019. AMISON Mandate. <http://amisom-au.org/amisom-mandate/>.
- Burke, Jason. 2019. "African Union suspends Sudan over violence against protesters". The Guardian. <<https://www.theguardian.com/world/2019/jun/06/sudan-african-union-suspension-military-rulers>>. Acesso em: 26 de outubro de 2019.
- Castellano da Silva, Igor. 2012. Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz. Porto Alegre: Leitura XXI/CEBRAFRICA/UFRGS.
- Chanaiwa, David; Asante, S.K.B. 2010. "O pan-africanismo e a integração regional." In: Mazrui, Ali. História geral da África – VIII: África desde 1935. Brasília: UNESCO, p.873-896.
- Chanaiwa, David; Kodjo, Edem. 2010 "Pan-africanismo e libertação." In: Mazrui Ali. História geral da África – VIII: África desde 1935. Brasília: UNESCO, p.897-924.
- Döpcke, Wolfgang. 2002. "Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African Development". Revista Brasileira de Política Internacional, n.45, p.146-155.
- Farmer, Leila. 2012. "Sovereignty and the Africa Union". The Journal of Pan African Studies, Long Beach, n.10, v.4, p.93-105.
- Fonseca, Danilo. 2015. "A África entre a desesperança neoliberal e o "Renascimento Africano": dívida externa, pobreza e desenvolvimento". Revista África e Africanidades, n.20.
- Geldenhuys, Deon. 2010. "South Africa: the idea-driven foreign policy of a regional power." In: Flandes, Daniel (Coord.). Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers. Farnham Surrey: Ashgate Publishing Limited, p.151-168.
- Gourevitch, Philip. 2006. Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias: histórias de Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2001. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto.
- Haffener, Jacqueline; Viana, Genivone. 2013. "União Africana (UA): desafios e oportunidades da integração". Revista Conjuntura Austral, v.4, n.20, p.69-94.

- Hlophe, Dumisani; Landsberg, Chris. 1999. The African Renaissance as a modern South African Foreign Policy Strategy. www.ceriscienc-espo.com/archive/octo99/artcle.pdf.
- Hobsbawm, Eric J. 1995. Era dos Extremos: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras.
- Institute for Security Studies. 2019. ISS PSC Report: ‘Reviewing AU Peace Support Operations: what to do when there’s no peace to keep?’. <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/reviewing-au-peace-support-operations-what-to-do-when-theres-no-peace-to-keep>.
- Iroulo, Lynda. 2017. Pan-africanism and the African Renaissance through the APRM. South African Institute of International Affairs, Johannesburg, n.162, p.1-4.
- Landsberg, Chris. 2007. The AU, Nepad and Mbeki’s ‘progressive African agenda’. Mail & Guardian. <https://mg.co.za/article/2007-06-18-the-au-nepad-and-mbekis-progressive-african-agenda>.
- Macedo, José. 2018. História da África. São Paulo: Contexto.
- Marx, Karl. 2011. O 18 de Brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo.
- Mbeki, Thabo. 1998. Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University. “The African Renaissance, South Africa and the World”. <http://archive.unu.edu/unupress/mbeki.html>
- Meredith, Martin. 2017. O destino da África: cinco mil anos de riquezas, ganância e desafios. Rio de Janeiro: Zahar.
- Murthy, C.S.R.; Soares, Ricardo; Vernoeven, Harry. 2014. “Our identity is our currency”: South Africa, the responsibility to protect and the logic of African intervention”. Conflict, Security & Development, n.4, v.14, p.509-534.
- N’Krumah, Kwame. 1969. Handbook of the revolutionary warfare. Nova York: International Publishers.
- _____. 1967. Neocolonialismo: último estágio do imperialismo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Nações Unidas Brasil. 2019. “Como funciona”. <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/>.
- Neocosmos, Michael. 2010. “From ‘Foreign Natives’ to ‘Native Foreigners’: explaining Xenophobia in Post-Apartheid South Africa.” CODESRIA (Council for the Development of Social Science Research in Africa), Dakar.

- Nye, Joseph S. 2002. O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora UNESP.
- Otávio, Anselmo. 2013. “Entre o pan-africanismo e o African Renaissance: a busca pelo desenvolvimento em um mundo em transformação”. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, n.3, p.84-97.
- Pereira, Analúcia; Ribeiro, Luiz Dario; Visentini, Paulo. 2014. História da África e dos africanos. 3. ed. Petrópolis: Vozes.
- Pereira, Analúcia. 2012. A revolução sul-africana. São Paulo: Editora Unesp.
- Rabelo, Caio; Guimarães, Natália. 2014. “Uma Renascença? Protagonismos na União Africana”. *Cadernos de Relações Internacionais*, Rio de Janeiro, n.2, p.39-50.
- Said, Edward. 2007. Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das letras.
- Saraiva, José Flávio Sombra. 2008. “A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.51, p.87-104.
- Stuenkel, Oliver. 2017. BRICS e o futuro da ordem global. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra.
- UNAMID. 2019. Timeline. <https://unamid.unmissions.org/timeline>.
- UNCTD. 2005. Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization. https://unctad.org/en/Docs/osgdp20053_en.pdf.
- Vale, Peter; Maseko, Siphosiso. 1998. “South Africa and the African Renaissance”. *International Affairs*, v.74, n.2, p.271-287.
- World Bank. 2019. GDP growth. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=1995&locations=ZG&start=1970>.

RESUMO

Marcada por calamidades que enfatizam visões estereotipadas sobre si, a África se apresenta ao século XXI com uma crescente expectativa pessimista em relação a seu futuro e potencial no campo internacional. Como resposta a este desafio, dentre outros, Thabo Mbeki, presidente da África do Sul no período, populariza o conceito de Renascença Africana, cuja proposta oferece soluções, na esfera política e econômica, para enfrentar as adversidades. Para além da orientação política e econômica, a Renascença Africana, entendida como parte da estratégia de Pretória para a África, também possui notável atuação na estruturação da União Africana, criada em 2002 como aprofundamento da Organização da Unidade Africana. Dessa forma, o presente trabalho busca analisar o papel sul-africano na alteração da dinâmica política e econômica observada na África no início do século XXI.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Thabo Mbeki; África; Dinâmicas Política e Econômica.

Recebido em 5 de novembro de 2019

Aceito em 19 de janeiro de 2020